

Principiile, obiectivele și condițiile realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova

Cornea, Sergiu

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Cornea, S. (2019). Principiile, obiectivele și condițiile realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice*, 1, 87-101. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65259-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

PRINCIPIILE, OBIECTIVELE ȘI CONDIȚIILE REALIZĂRII CU SUCCES
A REFORMEI ORGANIZĂRII TERITORIALE A PUTERII LOCALE
ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE PRINCIPLES, OBJECTIVES AND CONDITIONS FOR THE SUCCESSFUL
IMPLEMENTATION OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION REFORM
OF THE LOCAL POWER IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Sergiu CORNEA, *doctor habilitat în științe politice,*
Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul
prorectorusc@gmail.com

Rezumat

Reformarea organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova este un fapt evident. Necesitatea schimbării este conștientizată la nivel guvernamental, la nivelul societății civile și este frecvent abordată de mediul academic. Articolul sintetizează multitudinea de abordări, poziții și finalități preconizate ale reformei într-un model sintetic ce cuprinde principiile, obiectivele și condițiile realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale în Republica Moldova. Este argumentată ideea de a renunța la paradigma „organizării administrativ-teritoriale a teritoriului statului” în favoarea paradigmei organizării teritoriale a puterii publice.

Cuvinte-cheie: reformă, organizare teritorială, putere locală.

Summary

The reforming of the local power territorial organization in the Republic of Moldova is an obvious fact. The need for change is known at the government and civil society levels and it is frequently addressed by the academic environment. The article summarizes the multiplicity of approaches, positions and expected outcomes of the reform in a synthetic model that includes the principles, objectives and conditions of the successful implementation of the local power territorial organization reform in the Republic of Moldova. It is argued the idea of abandoning the paradigm of the “administrative-territorial organization of the state territory” in favour of the public power territorial organization paradigm.

Keywords: reform, territorial organization, local power.

In ultimul deceniu, discuțiile despre necesitatea reformării organizării teritoriale a puterii locale, cu o intensitate variabilă, au persistat în mediile politic, academic și administrativ al Republicii Moldova. Puterea centrală tratează reforma ca o parte a unui proces mai amplu de reformare a sistemului administrativ al Republicii Moldova. În acest sens, prim-ministrul P. Filip a precizat că reforma administrativ-teritorială este necesară datorită faptului că la numărul populației existente în Republica Moldova, 900 de autorități locale reprezintă un excedent. [1] În opinia sa, este important de a examina toate soluțiile propuse în scopul elaborării unui concept clar, care va sta la baza reformei administrativ-teritoriale. [2]

În mediul societății civile din Republica Moldova subiectul reformei organizării teritoriale a puterii locale este abordat dintr-o perspectivă contextuală, conturând modele și posibile soluții de implementare. Două studii relevante în acest sens pornesc de la premisa că sistemul care asigură cea mai bună soluție pentru problemele existente

ar putea fi edificat prin amalgamarea obligatorie de mare eficiență a colectivităților locale, însoțită de restructurarea celui de-al doilea nivel în trei entități regionale. [3,4] Autorii ambelor studii propun și variante alternative: modelul cu două nivele, cooperarea intercomunală, descentralizarea asimetrică, amalgamarea voluntară și amalgamarea parțială (pentru colectivitățile locale care nu întrunesc cerințele legale de viabilitate). Dintre variantele de alternativă propuse mai aproape de realitățile existente și cu mai multe șanse să fie acceptat este modelul cu două niveluri. Acest model va întâmpina mai puțină rezistență din partea populației și a funcționarilor din autoritățile publice locale, dar nu va fi agreat de funcționarii autorităților raionale, care își vor pierde locurile de muncă. În același timp, modelul cu două niveluri va genera mai puține economii financiare spre deosebire de modelul cu un nivel.

Congresul Autorităților Locale din Moldova, organizația reprezentativă a autorităților locale din Republica Moldova, a propus propriul model, intitulat DACIA (Descentralizare Administrativă, Cooperare Intercomunală, Amalgamare), care se bazează pe „înțelegerea deplină a sensului unei reforme a APL; cadrul legal și strategic din domeniul descentralizării, problemele și necesitățile actuale reale ale comunităților locale din Republica Moldova; revizuirea rolului și locului APL de nivelul 2 (raioane); ... un consens larg social/politic; realitățile din Republica Moldova și pragmatism; posibilitatea evaluării impactului la fiecare etapă; reducerea maximă a costurilor (sociale, politice, economice etc.); posibilitatea de evaluare la fiecare etapă a greșelilor/deficiențelor neprevăzute etc”. [5, p. 6-7]

Aparent, actorii interesați de problematica reorganizării „structurii administrativ-teritoriale” în Republica Moldova au conștientizat necesitatea modernizării sistemului existent de organizare teritorială a puterii locale. Diferite prin pozițiile, abordările și finalitățile preconizate ale reformei, punctele de vedere exprimate sunt utile la conceptualizarea reformei organizării teritoriale a puterii locale

Discursul academic autohton privind reforma organizării teritoriale a puterii publice

În cele aproape trei decenii de existență a statului suveran Republica Moldova reforma organizării teritoriale a puterii locale a menținut atenția comunității academice, reflecțiilor științifice fiind supuse diferite aspecte-cheie. Analizând studiile relevante dedicate reformării organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova, am reliefat câteva aspecte care au suscitat atenția cercetătorilor. Problemele organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei au fost studiate de A. Sîmboteanu. [6] Cuantificarea efectelor reformei „administrativ-teritoriale” a fost realizată de Al. Stratan, [7] iar în coautorat cu V. Cușnir au fost elucidate mai multe aspecte ce țin de subiectul menționat. [8] V. Prohntichi a avansat prezumția că reorganizarea administrativă a teritoriului este elementul esențial al unei descentralizări de succes în Republica Moldova. [9] Avantajele și dezavantajele reformei „administrativ-teritoriale” în contextul descentralizării a constituit obiectul investigațiilor realizate de T. Castrașan [10] și V. Tăbîrță. [11]

V. Moșneaga și V. Tăbîrță au investigat modalitățile influenței intereselor și a grupurilor politice asupra reformei „administrativ-teritoriale”. [12]

În baza analizei lucrărilor care au abordat, fie și tangențial, probleme privind organizarea teritorială a puterii publice se pot constata următoarele: a) există un interes sporit față de această problemă, mai ales în contextul dezvoltării regionale și a consolidării puterii locale, desconcentrării și descentralizării; b) publicațiile științifice autohtone nu oferă răspunsuri pertinente la problemele existente cât și la cele care pot apărea în materie de organizare teritorială a puterii publice; c) experiența acumulată în procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii publice locale nu a fost sistematizată; d) pentru funcționarea eficientă a sistemului puterii locale este foarte important de a defini din punct de vedere științific noțiunile cu care se operează în domeniul respectiv.

Considerăm că pentru a depăși situația existentă sunt necesare investigații științifice profunde care: a) ar identifica și soluționa problemele teoretice existente în materie de organizare teritorială a puterii locale; b) ar elucida influența dimensiunii teritoriale asupra funcționalității puterii locale; c) ar generaliza experiența acumulată în materie de reformare a organizării teritoriale a puterii locale și care ar include analiza problemelor existente și anticiparea altor noi în procesul de realizare a reformei; d) ar propune soluții de rezolvare a problemelor identificate.

Fundamentul conceptual al organizării teritoriale a puterii locale

Legitimitatea oricărui cadru teoretic de analiză este dată de faptul că acesta reprezintă o grupare de concepte interdependente și principii utilizate pentru explicarea faptelor reale și producerea de cunoaștere în zona obiectului studiat. Explicarea rolului organizării teritoriale a puterii locale pentru funcționarea sa eficientă ar fi imposibilă în absența unui cadru teoretic bine articulat. Știința politică, la fel ca orice știință a socialului este condamnată să fie incompletă în oferirea unor răspunsuri exhaustive, dar, este o „vină asumată” având în vedere complexitatea fenomenelor studiate. Experiența metodologică limitată în cercetarea organizării teritoriale a puterii publice determină necesitatea elaborării unui cadru teoretic care, prin conceptele interdependente invocate și stabilirea relațiilor dintre ele, ar oferi explicații concludente privind fenomenul puterii locale.

În statele postsovietice, în calitate de suport teoretic pentru cercetarea problemelor privind organizarea puterii publice în raport cu teritoriul este folosită paradigma „organizării administrativ-teritoriale a teritoriului statului”. Paradigma a fost elaborată în cadrul societății sovietice, ea fiind valabilă pentru situația în care exista doar o singură formă de putere publică – puterea statală. În democrațiile contemporane, de rând cu colectivitatea teritorială națională sunt recunoscute și colectivitățile teritoriale subnaționale cu propriile autorități reprezentative care acționează în regim de putere publică în limita competenței atribuite legal.

În aceste condiții, paradigma „organizării administrativ-teritoriale a teritoriului statului” este depășită, deoarece nu corespunde noilor realități. Din aceste considerente, pentru examinarea problemelor organizării puterii publice în raport cu teri-

toriu propun utilizarea paradigmei „organizării teritoriale a puterii publice”. Este o paradigmă care se bazează pe recunoașterea pluralității colectivităților teritoriale la nivel subnațional care dispun de propria lor putere publică, fiind astfel mai adecvată pentru cercetarea realităților și problemelor societăților contemporane. Paradigma organizării teritoriale a puterii publice se întemeiază pe următoarele aserțiuni:

a) în statele contemporane puterea poporului se realizează la diferite niveluri și sub diferite forme;

b) populația colectivităților teritoriale subnaționale, ca parte componentă a poporului, în mod direct sau prin intermediul autorităților alese exercită, în limitele prevăzute de cadrul normativ existent, puterea publică;

c) puterea publică a fiecărei colectivități teritoriale subnaționale constituie o componentă a puterii publice, care alături de puterea statală formează un sistem unitar al puterii publice;

d) fundamentul juridic al puterii publice îl constituie Constituția și legile statului, care atribuie autorităților electivă ale colectivităților teritoriale subnaționale competența necesară pentru realizarea puterii lor;

e) dimensiunea teritorială a puterii locale influențează modalitățile de acțiune și eficiența activității ei.

Practica vieții sociale a demonstrat că organizarea teritorială eficientă a puterii publice are o contribuție esențială la dezvoltarea statului contemporan și trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a sarcinilor și atribuțiilor ce vor reveni sistemului autorităților publice în viitor.

În opinia noastră, având în vedere particularitățile și realitățile existente în Republica Moldova, pot fi propuse următoarele soluții pentru a rezolva problema fragmentării teritoriale a puterii publice locale: consolidarea colectivităților teritoriale locale, amplificarea cooperării intercomunale și stimularea cooperării transfrontaliere. Implementarea cumulativă a acestor soluții necesită conștientizarea, asumarea și realizarea de către elita politică a reformei organizării teritoriale a puterii locale.

Principiile realizării reformei

Deoarece evoluțiile care au loc în societate se produc cu o intensitate sporită, autoritățile publice subnaționale trebuie să se adapteze permanent noilor condiții, realități și necesități sociale. Pentru a face față cerințelor, procesul de modernizare a sistemului organizării teritoriale a puterii publice trebuie să aibă un caracter continuu. Reformele de anvergură, după cum menționa N. Iorga, „sunt chestiuni care rămân totdeauna deschise în mijlocul unui popor la care fiecare generație contribuie, măcar prin măsurile acelea care deschid drum liber dezvoltării prin sine a lucrurilor”. [13, p.18] Astfel, reforma organizării teritoriale a puterii publice trebuie să răspundă unui dublu scop: pe de o parte, aspirațiilor Republicii Moldova de a se integra în UE și, în al doilea rând, necesității edificării unui sistem de exercitare a puterii publice democratic, bine dimensionat și structurat, suplu și performant, care să asigure oferirea serviciilor de calitate cetățenilor. Reforma nu trebuie tratată ca un scop în sine, ca

o acțiune izolată, ea trebuie să fie o parte integrantă a unui efort continuu și complex de reformare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus doar pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau intermediare, ci trebuie stabilită o structură teritorială a puterii publice funcțională, capabilă să răspundă contextului actual dominat de provocările cu care se confruntă Republica Moldova. Astfel abordată, reforma trebuie să fie doar o parte componentă a unui întreg mecanism reformativ, necesar pentru o restructurare fundamentală a modelului existent.

Soarta reformei va depinde de principiile ce vor fi puse la baza realizării ei. În scopul realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice, recomandăm respectarea următoarelor principii:

- respectarea și protejarea drepturilor și libertăților omului;
- implementarea reformei prin metode democratice, cu implicarea obligatorie a autorităților publice locale și a populației în pregătirea reformei, furnizarea de informații ample și realizarea unor activități de explicare a necesității și a avantajelor reformei;
- realizarea reformei în complex, ca parte a unei reforme administrative cuprinzătoare, consolidând în același timp sistemul finanțelor publice locale, îmbunătățirea legislației, clarificarea problemelor privind delimitarea proprietăților publice la nivel local;
- folosirea critică a experienței altor țări în acest domeniu;
- justificarea teoretică consistentă a reformei, materializată într-un concept aprobat de către autoritățile competente. În acest scop trebuie folosite rezultatele obținute în urma cercetărilor științifice și a analizei experienței acumulate în implementarea reformelor precedente;
- justificarea legală a reformei printr-un act normativ care include prevederile esențiale privind reforma;
- separarea clară a funcțiilor politice de cele administrative. Definirea clară a rolului, atribuțiilor și a relațiilor între instituțiile autorităților publice de diferite niveluri;
- delimitarea clară a atribuțiilor autorităților publice locale și intermediare evitând dublarea sau neacoperirea lor;
- asigurarea adoptării deciziilor de către autoritățile cele mai apropiate de cetățeni și a transparenței decizionale în autoritățile publice locale;
- garantarea autonomiei decizionale a autorităților publice locale și intermediare;
- informatizarea sistemului de exercitare a puterii publice și simplificarea procedurilor administrative.

Având în vedere experiențele reformatoare anterioare, considerăm că respectarea principiilor enumerate va asigura realizarea la parametri optimi a finalităților planificate.

Obiectivele reformei organizării teritoriale a puterii publice locale

În viziunea noastră, reforma organizării teritoriale a puterii publice locale ar trebui să se concentreze asupra următoarelor obiective principale:

- a) crearea unor colectivități locale viabile, capabile să îndeplinească în mod eficient și cu resurse minime funcțiile de autoadministrare și de furnizare a serviciilor în funcție de necesitățile și interesele populației;

b) aprofundarea procesului de descentralizare a puterii publice, sporirea rolului și influenței autorităților locale în administrarea treburilor publice, diversificarea mijloacelor de acțiune a autorităților locale privind protecția intereselor populației;

c) concentrarea resurselor materiale și financiare pentru realizarea rațională și eficientă a funcțiilor puterii locale, reducerea subvențiilor și consolidarea capacității de autofinanțare a colectivităților locale;

d) consolidarea capacităților colectivităților locale de gestionare a taxelor și impozitelor locale și a stabilirii cuantumului lor în limitele prevăzute de lege, acumularea resurselor financiare proporționale cu responsabilitățile și funcțiile autorităților locale;

e) crearea unor colectivități locale cu capacități reale de asigurare a dezvoltării locale în conformitate cu interesele populației, crearea unui mediu propice pentru atragerea de investiții, schimbarea structurii economice și intensificarea activității antreprenoriale;

f) promovarea consolidării colectivităților locale care au conexiuni culturale, istorice și populația cărora este implicată în activități economice comune, oferirea oportunităților pentru autoritățile locale de a planifica și de a pune în aplicare proiecte comune de dezvoltare a infrastructurii reciproc avantajoase;

g) respectarea cât mai deplină a intereselor locuitorilor în activitatea autorităților publice locale privind satisfacerea necesităților lor vitale, precum și în ceea ce privește menținerea particularităților vieții locale;

h) asigurarea participării reale a locuitorilor în administrarea treburilor publice locale, implicând potențialul lor creativ în dezvoltarea economică, socială și culturală a colectivităților locale;

i) sporirea capacității politicienilor locali de punere în aplicare a programele lor și de a acționa în interesul populației locale, precum și creșterea responsabilității politicienilor locali pentru îndeplinirea sarcinilor legal atribuite;

j) crearea unor colectivități locale viabile capabile să-și constituie autorități publice locale deliberative și executive, iar în cazul schimbării politicienilor locali, de a asigura continuitatea activității autorităților publice locale, îmbunătățind astfel calitatea serviciilor publice furnizate populației;

k) crearea unor colectivități locale capabile să fie parteneri egali în cooperarea transfrontalieră și în relațiile cu entități similare din alte state;

l) armonizarea eficientă a interesele autorităților publice locale și a autorităților publice statale în materie de soluționare a problemelor de importanță locală și privind furnizarea unor servicii publice de înaltă calitate;

m) punerea în aplicare a principiului dezvoltării echitabile a colectivităților locale, reducerea decalajelor de venit pe cap de locuitor existente, eliminarea cauzelor finanțării inechitabile a colectivităților locale;

n) acordarea colectivităților locale a oportunității de gestionare a taxelor și impozitelor locale și de a stabili mărimea lor în limitele admise de lege, prin încurajarea activității economice la nivel local și prin transmiterea terenurilor și proprietății statului în proprietatea colectivităților locale.

Condițiile realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii publice

Reforma organizării teritoriale a puterii publice poate fi realizată numai în cazul în care există o viziune de ansamblu clară privind viitorul societății, o pregătire minuțioasă, termeni reali de realizare și transparența procesului de realizare. Pentru realizarea cu succes a reformei este importantă asigurarea prealabilă a interdependenței mai multor condiții, cum ar fi:

Pregătirea temeinică a reformei. Reforma trebuie inițiată doar atunci când există toate premisele necesare pentru succesul ei, iar pentru aceasta este necesară o temeinică pregătire în baza unor criterii clar stabilite și a asigurării tuturor condițiilor corespunzătoare economice, politice și sociale care să conducă la stabilirea momentului optim al punerii ei în practică; graba, insuficienta pregătire pe plan organizatoric și mai ales pe plan material și financiar, o poate compromite sau poate conduce la consecințe greu de prevăzut. [14, p. 43]

Complexitatea fenomenului determină și modalitățile de realizare a procesului de reformare, pentru care sunt caracteristice, pe de o parte, diversitatea, multidimensionalitatea și interdependența factorilor politici, economici și sociali, iar pe de altă parte, influența vădită asupra utilizării unor sau altor modalități ale factorilor subiectivi, care se manifestă preponderent prin activitatea personalului din autoritățile publice, îndeosebi a factorilor de decizie. [15, p. 59]

Pentru realizarea cu succes a reformei este necesară o bună pregătire organizațională. Este rațional de a crea un centru unic științifico-metodic și organizațional care s-ar ocupa de soluționarea tuturor problemelor legate de reformă. De asemenea, ar fi utilă crearea unei baze de date on-line care ar conține informații ample referitoare la colectivitățile locale din Republica Moldova.

• *Elucidarea teoretică a noțiunii „reformă”.* După amploarea schimbărilor pe care le produce, ar trebui să se facă distincție între „reorganizare”, ce presupune o ameliorare parțială la nivelul unei instituții, unor sectoare sau a unor sectoare similare ale mai multor instituții, și „reformă”, care semnifică un cadru mult mai larg vizând chiar ansamblul vieții sociale sau cel puțin a uneia din dimensiunile sale.

Prin urmare, numim „reformă” schimbările de anvergură la nivelul structurilor activității administrative, a proceselor de muncă și sistemelor de evoluție ale acestora. Aceasta va cuprinde, în opinia lui M. Jelawicki, un ciclu de șase etape: definirea obiectului, finalităților și domeniului reformei; strângerea unui maximum de informații asupra domeniilor ce trebuie reformate; analiza critică și aprecierea situației efective; elaborarea proiectelor de variante; alegerea variantei optime și aplicarea acesteia urmată de observarea rezultatelor. [16, p. 45] Activitățile se vor desfășura numai după ce în prealabil s-a decis în ce situații urmează să se recurgă la o strategie determinată și în ce situații sunt suficiente doar măsuri organizatorice.

De remarcat, în condițiile Republicii Moldova, termenul „reformă” este folosit oarecum neadecvat realității, deoarece prin reformă se are în vedere doar realizarea unor modificări ale situației existente. Dacă ar fi să definim în termeni realiști ceea ce ar trebui întreprins în condițiile Republicii Moldova și care s-ar încadra în noțiunea

„reformă”, ar fi următorul conținut: „transformarea radicală a organizării teritoriale a puterii publice locale potrivit cu necesitățile obiective ale societății democratice contemporane”. Insistăm asupra sintagmei „transformare radicală”, deoarece în Republica Moldova, în mare parte, a fost menținută organizarea teritorială a puterii locale moștenită de la sistemul sovietic hipercentralizat, situație care nu contribuie la ameliorarea situației colectivităților locale.

- *Ajustarea abordărilor conceptuale la realitățile de dezvoltare a societății democratice.* Ambiguitatea abordărilor teoretice produce interpretări neclare sau contradictorii. De aceea, fără corelarea abordărilor conceptuale cu realitățile evolutive ale societății democratice reforma organizării teritoriale a puterii locale nu poate fi realizată. Reforma trebuie să țintească în viitor, iar pentru aceasta este necesar de a identifica noi viziuni conceptuale. În opera de elaborare a fundamentelor conceptuale ale reformei trebuie implicați specialiști din diverse domenii: știința administrației, politologie, drept, istorie, geografie, economie, sociologie, demografie etc. Elucidarea în cadrul forurilor științifice organizate ad-hoc a pozițiilor, viziunilor și abordărilor teoretice ale cercetătorilor autohtoni și străini pe subiecte clar stabilite vor fi relevante pentru realizarea cu succes a reformei.

- *Elaborarea concepției reformei.* Decizia privind realizarea reformei trebuie să fie anticipată de o analiză științifică profundă care ar permite de a evita consecințele negative ale unei astfel de schimbări. Este necesar de a elabora o concepție foarte clară a reformei, care să cuprindă fundamentele teoretice, organizaționale și instituționale; să stabilească foarte explicit obiectivele și finalitățile reformei. Din punct de vedere conceptual, reforma trebuie să fie îndreptată spre sporirea eficienței puterilor locale, amplificarea cointeresării populației de a participa la viața publică locală și a încrederii locuitorilor în capacitatea autorităților puterii locale de a le soluționa problemele lor vitale.

La elaborarea concepției reformei trebuie luate în calcul studiile și proiectele de cercetare pluridisciplinare care ar cuprinde realizările cele mai importante și recente din diferite ramuri ale științei: drept constituțional, știința administrației, știința politică, drept administrativ, economie regională, sociologie, geografie economică, istorie ș.a. Pregătirea reformei nu poate fi lansată fără un monitoring riguros al condițiilor naturale, geografice, demografice, economice, sociale existente. La stabilirea dimensiunilor teritoriale ale colectivităților locale trebuie să fie luați în considerare toți acești parametri și nu doar numărul populației și suprafața stabilite în mod voluntar. Concepția reformei organizării teritoriale a puterii publice în Republica Moldova poate fi elaborată, adoptată și realizată doar dacă este asigurat un consens politic între partidele aflate la guvernare.

- *Estimarea realistă a costurilor reformei.* Pregătirea reformei și gestionarea procesului de realizare a ei trebuie să includă estimarea realistă a costurilor, bugetării și justificării financiare a schimbărilor propuse. Fără buget, orice acțiune reformatoare este pasibilă de a rămâne doar un nou truc propagandistic supus eșecului. [17, p. 54] Soluția privind stabilirea sursei de finanțare a reformei a fost stabilită de Curtea Constituțională a Republicii Moldova, care, interpretând dispozițiile art. 131 alin. (4) din

Constituție, s-a pronunțat în sensul că problema stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor necesare pentru implementarea reformei administrației publice locale este de competența Parlamentului, ea urmând a fi soluționată prin modificarea legii bugetare anuale. [18]

• *Luarea în considerare a implicațiilor sociale ale reformei.* În procesul de implementare a reformei nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură pe termen scurt, mediu sau lung pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

Este necesar ca în adoptarea unor soluții concrete să nu se omită implicațiile și efectele sociale și, implicit, costurile, care se ascund în spatele unor acțiuni. Printre acestea pot fi menționate următoarele: a) necesitatea ca limita teritorială a colectivităților locale (de ambele niveluri) să se suprapună cu limita proprietății persoanelor asupra terenurilor, b) evitarea, pe cât posibil, a dispersării informațiilor și documentelor la un număr prea mare de autorități, cu efecte negative în păstrarea corectă și gestionarea datelor (mai ales în probleme care privesc bunurile, starea civilă și cele notariale), c) necesitatea organizării de noi alegeri locale și parlamentare, pentru ca colectivitățile locale nou create să-și desemneze propriile autorități publice. [19, p. 44-45]

Elaborarea cadrului normativ al reformei. Pentru realizarea cu succes a reformei este necesar, mai întâi de toate, de a formula foarte clar și deschis problema. De a obține conștientizarea, de către cele mai înalte structuri decizionale, a necesității realizării reformei. În esență, aceasta înseamnă reformarea complexă a organizării teritoriale a puterii publice la toate nivelurile, fapt ce va necesita modificări ale sistemului legislativ existent, eventual, în textul constituțional.

Principalul element de reper atunci când se inițiază orice discuție privind reforma organizării teritoriale a puterii publice, evident, trebuie să fie Constituția, care prevede foarte clar că Republica Moldova este stat național unitar.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale nu constă numai în schimbarea legilor, ci mai ales în schimbarea mentalității și a metodelor de soluționare a problemelor colectivităților teritoriale locale. În general, Republica Moldova se confruntă cu fenomenul supraestimării adoptării legilor ca instrument de realizare a reformei. Instrumentele legislative trebuie combinate cu alte tipuri de măsuri, cum ar fi analizele de impact, evaluarea periodică a progresului, construirea consensului intern, formarea profesională, descentralizarea procesului decizional, justificarea publică a cheltuielilor, cultivându-se tendința de a balansa aplicarea acestora astfel încât să nu se pună accentul doar pe una dintre ele. Astfel, echipa care implementează reforma nu trebuie să fie alcătuită doar din juriști, ci să aibă o componentă interdisciplinară, cu specialiști din diferite domenii, care ar putea să anticipeze evoluțiile și efectele reformei nu doar din perspectiva juridică. [20, p. 50]

Analizând situația existentă în Republica Moldova, putem constata că adoptarea legilor necesare pentru reformă și implementarea lor sunt două realități paralele. Aceasta confirmă ipoteza că doar eforturile legislative nu sunt suficiente pentru ca o colectivitate locală să devină viabilă, fără existența simultană a unor condiții economico-sociale și politico-administrative corespunzătoare.

- *Elaborarea strategiei de realizare a reformei.* Realizarea reformei poate începe numai după adoptarea unei strategii naționale clare și coerente de realizare a ei.

Eșecul reformelor administrative se explică și prin aceea că deseori ele nu se bazează pe un studiu aprofundat și nu țin seama de dezvoltarea pe termen lung a vieții social-economice. [21, p. 43]

În scopul elaborării strategiei reformei, ar trebui realizate următoarele activități: a) analiza necesităților și a problemelor cu care se confruntă colectivitățile locale, b) elaborarea planului de acțiuni cu indicarea cheltuielilor necesare pentru realizarea loc, c) coordonarea activităților actorilor implicați în realizarea reformei, d) monitorizarea și evaluarea acțiunilor realizate.

Un calendar al procesului de reformă trebuie să includă câteva etape care ar cuprinde obiective: a) imediate, b) pe termen scurt, c) pe termen mediu, d) pe termen lung. [22, p. 22] Stabilirea priorităților strategice ale reformei pentru fiecare etapă este o activitate foarte importantă pentru finalizarea cu succes a reformei.

- *Managementul eficient al realizării reformei.* Succesul unei reforme depinde direct de managementul eficient al echipei de implementare. În realizarea reformei poate apărea riscul aglomerării echipei de implementare a reformei cu sarcini cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma să aibă succes, este necesar ca un număr mare de grupuri țintă (în particular persoane-cheie de la nivele de conducere și decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări. [23]

- *Crearea unui sentiment de urgență în aplicarea reformei.* Lipsa stimulentei, hiperpolitizarea problemelor vieții reale ale populației sunt motive plauzibile nu numai pentru a justifica nevoia de reformă, dar, de asemenea, pentru a aprofunda așa-numita „stare de urgență”, care este o condiție prealabilă pentru orice schimbări pozitive. Crearea unui sentiment al necesității urgente este o prioritate pentru orice reformă. Acesta nu este un procedeu de a induce frica. Este un pas necesar pentru sensibilizarea cetățenilor, care trebuie să înțeleagă că situația actuală este mai periculoasă decât tranziția spre necunoscut. Acesta este un prim pas critic al oricărei reforme. Potrivit estimărilor lui J.P. Kotter, 50% din încercările de schimbare suferă eșec anume la această etapă. Studiile sale sugerează că aproximativ 75% din părțile interesate trebuie să înțeleagă necesitatea realizării urgente a reformei, pentru ca ea să se desfășoare și să se finalizeze cu succes. [24, p. 97-98]

- *Convingerea populației de necesitatea reformei.* Comunicarea și explicarea către cetățeni a reformei este foarte importantă dacă se dorește a fi implementată cu succes și nu doar de a puncta un punct din programul de guvernare sau o promisiune electorală. Populația trebuie să simtă necesitatea implicării în soluționarea problemelor locale și să aibă certitudinea că problemele sale vitale vor fi rezolvate.

Una dintre cele mai dificile probleme constă în a convinge populația de necesitatea acestei reforme. Dacă populația va înțelege necesitatea schimbării și o va accepta, reforma va fi o reușită. Problema poate fi rezolvată printr-o campanie de informare și

comunicare în care să fie prezentate argumente credibile privind necesitatea reformei. Ar trebui, în primul rând, de scos în evidență cheltuielile financiare exagerate privind întreținerea aparatului administrativ (banii respectivi ar putea fi repartizați pentru infrastructură etc). Implicarea în campania de informare a cât mai mulți actori sociali (școala, biserica, autoritățile locale, ONG) și persoanele notorii din localități. Un rol important în această campanie ar trebui să-l joace mass-media, în mod special – televiziunile, deoarece au o popularitate mare printre locuitorii Republicii Moldova. Aici ar trebui de implicat în mod activ și mass-media locală.

Este necesar de a lua în considerare și pregătirea psihologică a populației pentru schimbările care vor avea loc și care ar avea drept rezultat sprijinul acordat reformatorilor. Anume din aceste considerente reforma trebuie să fie precedată de o muncă asiduă de explicare a logicii și a beneficiilor reformei, iar variantele de reformă ar trebui discutate pe larg cu populația, reprezentanții societății civile, reprezentanții autorităților publice. Activitatea de promovare a reformei ar trebui să includă și sistemul educațional: instituții preuniversitare, școli profesionale, universități. În acest scop ar putea fi folosite tehnologiile moderne, prin crearea unei platforme on-line de discuții privind diverse aspecte ale reformei.

Pentru a asigura publicitatea procedurilor de consultare a opiniei populației, ar trebui de realizat următoarele activități:

- ✓ informarea publicului cu privire la reforma preconizată;
- ✓ crearea unui mecanism instituțional de cooperare între autoritățile locale și populație;
- ✓ analiza organizării teritoriale a puterii publice existente, prezentarea principalelor rezultate și concluzii ale acestei analize populației;
- ✓ studierea preliminară a opiniei publice cu privire la problema preconizatăelor schimbări;
- ✓ pregătirea proiectelor de decizii și prezentarea lor populației;
- ✓ studierea opiniei publice cu privire la conținutul soluțiilor propuse;
- ✓ luarea deciziilor pe baza rezultatelor consultării;
- ✓ informarea populației referitor la deciziile luate.

Analizând reformele care au avut loc în Slovacia, J. Nemec menționa că ele se caracterizează prin faptul că nu au avut la bază discuții publice semnificative. Programele și proiectele au fost adoptate de un mic grup de reprezentanți ai partidului de guvernământ și de birocrăția guvernamentală politizată. De exemplu, discuțiile publice care au urmat ulterior publicării proiectului de lege privind reforma organizării teritoriale a puterii publice nu a analizat nici costurile și beneficiile și nici necesitatea schimbărilor. În cea mai mare parte s-a discutat atribuirea localităților la unitățile administrative de nivel superior. Această situație, consideră J. Nemec, este o ilustrație clară a comportamentului electoratului în societățile aflate în tranziție, determinat de nivelul insuficient de pregătire și insuficiența experienței de a controla acțiunile politicianilor și a birocrăției. [25, p. 157-158]

Pentru realizarea cu succes a reformei este nevoie de a obține un consens în plan politic și social în ceea ce privește cerințele necesare procesului de reformă, prin di-

seminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor. Doar atunci când majoritatea absolută a populației – de la elita politică până la cetățenii simpli – va înțelege necesitatea reformelor, doar atunci putem avea certitudine că existența la schimbare va fi una minimă. În acest sens, este necesar de a elabora un program național de propagare și explicare a scopurilor și a sarcinilor reformei, cu implicarea activă a mass-mediei și a ONG-urilor, a cercetătorilor din diverse domenii ale științei, a aleșilor locali. Dar, în același timp, promovarea reformei trebuie să evite politizarea mesajului și folosirea unui discurs agresiv față de potențiali „ezitanți”. [17, p. 54]

- *Implicarea autorităților publice locale în pregătirea și realizarea reformei.* Un rol important în pregătirea și realizarea reformei ar trebui să-l joace autoritățile publice locale. Reprezentativitatea lor este una foarte mare și în elaborarea strategiei de reformă poziția lor trebuie luată în considerare, deoarece problemele existente la nivel local ei le cunosc cel mai bine.

Congresul Puterilor Locale și Regionale Europene în Recomandarea sa privind Autoritățile locale intermediare din Europa a recomandat Consiliului de Miniștri să invite statele membre să se asigure că „acolo unde autoritățile centrale inițiază/întreprind reorganizarea formei de administrare locală, trebuie avut în vedere respectarea principiilor și standardelor democrației și subsidiarității. Orice organizare teritorială nouă trebuie să fie precedată de o discuție amplă cu autoritățile de la toate nivelurile de guvernare”. [26]

Toate acțiunile pregătitoare trebuie să se deruleze de jos în sus, pe principii democratice și cu transparență totală, să fie ample și corect mediatizate, analizate și dezbătute de locuitorii, în toate efectele lor pozitive și negative, pentru ca aceștia să poată decide în cunoștință de cauză.

- *Evitarea schimbărilor voluntariste (neînțelese de către populație).* În condițiile Republicii Moldova nu este recomandabil de a face schimbări radicale în perioade scurte de timp, deoarece limitele de acțiune sunt predeterminate de condițiile existente, politice, economice, sociale, legale, culturale, psihologice și cele ce țin de mentalitate.

Ar fi bine, acolo unde este posibil, să fie menținute, în limita posibilităților, hotarele și sistemul de comunicații existent. Este important ca „decupajul” teritorial să corespundă cu modelul existent în conștiința publică. Crearea hotarelor artificiale, chiar dacă sunt logice din punct de vedere tehnic, fără a lua în considerare tradițiile istorice și specificul cultural, vor fi respinse de către populație sau vor afecta negativ stabilitatea socială.

În același timp, dacă reforma va fi orientată doar spre redimensionarea teritorială cosmetică a sistemului actual al puterii locale, aceasta nu poate contribui la o schimbare de fond. Multe opinii și viziuni pornesc de la realitățile existente și insistă doar asupra perfecționării modelului. În această situație, perfecționarea nu ar însemna altceva decât menținerea sistemului neperformant. Reforma nu ar trebui să se concentreze doar pe aspectele ce țin de dimensiunile suprafeței sau de formă, ci în

mod special pe conținutul funcționării puterii publice atât la nivel statal, cât și la nivel local. Sistemul ar trebui să fie unul proactiv și centrat pe dezvoltare.

Din această perspectivă, ar trebui de luat în considerare principiul: dacă ceva merge bine și se poate continua fără a schimba, atunci nu trebuie de schimbat. Reforma de dragul reformei implică costuri materiale, financiare și sociale considerabile, care în condițiile Republicii Moldova reprezintă un lux nepermis. Și nu în ultimul rând, orice reforme pot fi eficiente doar atunci când sunt realizate prin mijloace democratice.

- *Monitorizarea și evaluarea progresului reformei.* Monitorizarea și evaluarea progresului reformei trebuie să constituie un element esențial al realizării reformei. Amplitudinea reformei solicită crearea unui grup profesional și autonom de „auditori ai reformei”, care va avea sarcina să monitorizeze sistematic progresele înregistrate și să recomande ajustări necesare la strategie, planuri de acțiuni și proceduri elaborate în cadrul consultărilor efectuate. [17, p. 54]

Concluzii

În rezultatul examinării problemei reformei organizării teritoriale a puterii locale pot fi formulate mai multe concluzii:

Sensul reformei organizării teritoriale a puterii publice locale nu constă în soluționarea tuturor problemelor cu care se confruntă societatea, ci în sporirea eficienței actului de administrare: a-l face mai puțin costisitor și mai adaptabil la provocările sociale.

Reforma organizării teritoriale a puterii locale, pentru a schimba situația existentă trebuie încadrată într-un context general de reforme politice, economice și sociale.

Opțiunea pentru un anumit model de organizare teritorială a puterii locale trebuie să constituie rezultatul unor ample dezbateri publice. Experiența internațională arată că în toate țările în care a avut loc procesul de reformare a organizării teritoriale a puterii locale reforma a fost rezultatul unei munci asidue pentru identificarea unor compromisuri și a unui dialog constructiv între autoritățile publice statale, colectivitățile locale și societatea civilă.

Reforma organizării teritoriale a puterii publice trebuie să corespundă principiului subsidiarității, potrivit căruia decizia trebuie să fie luată de autoritățile care sunt cele mai apropiate de cetățean și care au posibilitatea să cunoască cel mai bine problemele cu care oamenii se confruntă.

Analiza practicii internaționale în materie de delimitare teritorială, a consecințelor aplicării diverselor variante ale structurilor locale, precum și a studierii argumentelor *pro* sau *contra* acestor structuri în diferite state ne permit să constatăm că procesul organizării teritoriale a puterii locale este determinat nu numai de factori obiectivi, ci și de factori subiectivi. În acest sens, reforma nu constă numai în schimbarea legilor, ci mai ales în schimbarea mentalității și a metodelor de soluționare a problemelor colectivităților teritoriale locale.

În procesul reformei organizării teritoriale a puterii locale nu pot fi neglijate costurile sociale, materiale, financiare și de altă natură, pe termen scurt, mediu sau lung pe care aceste acțiuni le presupun și cărora societatea trebuie să le facă față.

Reforma organizării teritoriale a puterii publice este necesară în condițiile în care sistemul existent nu mai răspunde necesităților sociale, dar trebuie efectuată în limitele Constituției, fără împărțirea țării în structuri independente cu conținut etnic. Într-o societate divizată și politizată, cu influențe etnopolitice și geopolitice, procesul de consolidare a colectivităților teritoriale locale ar trebui realizat etapizat și cu crearea, în prealabil, a unui curent motivațional economic și sociocultural. Prin scopurile și obiectivele sale reforma trebuie să asigure condiții egale pentru toți cetățenii, independent de statusul său social și apartenența națională.

Organizarea teritorială a puterii publice trebuie realizată în perspectiva dezvoltării de ansamblu a societății, precum și a sarcinilor ce vor reveni sistemului în viitor.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Interviu în exclusivitate cu premierul Pavel Filip: Anul 2018 va fi unul mai bun, va fi anul reformelor. https://www.publika.md/interviu-in-exclusivitate-cu-premierul-pavel-filip-anul-2018-va-fi-unul-mai-bun-va-fi-anul-reformelor-video_2991128.html#ixzz5UHq1z52W (accesat la 18.10.2018).
2. Pavel Filip despre reforma APL: Trebuie să vină în confortul cetățenilor, astfel ca aceștia să beneficieze de servicii de calitate. <https://gov.md/ro/content/pavel-filip-despre-reforma-apl-trebuie-sa-vina-confortul-cetatenilor-astfel-ca-acestia-sa-beneficieze-de-servicii-de-calitate> (accesat la 24.08.2018).
3. Osoian I. et. al. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău: Expert Grup, 2010.
4. Ionescu A., Drezgic S., Rusu Iu. Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD, 2015.
5. Modelul DACIA – Descentralizare Administrativă, Cooperare Inter-comunală, Amalgamare (elemente conceptuale). În: Vocea autorităților locale, 2018, nr. 6-7 (50-51).
6. Simboteanu A. Probleme ale organizării teritoriului în procesul de instituționalizare și evoluție statală a Moldovei. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XLIII, 2008, p. 5-22.
7. Stratan Al. Cuantificarea efectelor reformei administrativ-teritoriale. În: Akademos, 2015, nr. 3 (38), p. 88-91.
8. Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. <http://agora.md/analize/103/reforma-administrativ-teritoriala-in-republica-moldova-de-la-constrangeri-la-prerogative> (accesat la 17.10.2017).
9. Prohnițchi V. Reorganizarea administrativ-teritorială: o componentă esențială a unei descentralizări de succes în Republica Moldova. În: Guvernare și democrație, 2011, nr.1, p.41-48.
10. Castrașan T. Avantaje și dezavantaje ale reorganizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova în contextul descentralizării. În: Administrarea Publică, 2012, nr. 3, p. 14-18.
11. Tăbîrță V. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: între centralism și descentralizare. În: Moldoscopie (Probleme de analiză politică), 2004, nr. 1 (24), p. 47-56.
12. Moșneaga V., Tăbîrță V. The Territorial-Administrative Reform in Moldova: How Different Political Interests and Groups Influence Public Policies. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018505.pdf> (accesat la 29.01.2017).
13. Iorga N. Discursul ținut la discuția reformelor în ședința Adunării Deputaților de la 9 iunie. Iași: Tipografia „Progresul”, 1917.
14. Preda M. Criteriile ce trebuie avute în vedere pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului României. În: Dreptul, 1995, nr. 8.
15. Simboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: MUSEUM, 2001.
16. Apud Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, 1993, nr.1.
17. Munteanu Ig. Analiza funcțională a puterilor locale: metodă și concept. Chișinău: TISH, 2004.

18. Hotărârea Curții Constituționale nr.13 din 14.03.2002 cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 „Pentru modificarea și completarea Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 „Privind administrația publică locală”. În: Monitorul Oficial nr. 46-48 din 04.04.2002.
19. Preda M. Op.cit.,1995, nr.8.
20. Osoianu I. Consolidarea capacității administrative pentru implementarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. Chișinău: Bons Offices, 2006.
21. Apostol D. Probleme actuale ale descentralizării administrative (II). În: Studii de drept românesc, 1993, nr.1.
22. Popa V. Regândirea procesului de reformă al administrației publice locale în Moldova prin politici publice și acțiuni participative. Chișinău: TISH, 2003.
23. Profiroiu M. et.al. Reforma administrației publice în contextul integrării europene. http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf (accesat la 14.01.2017).
24. Kotter J.P. Leading Change. Why transformation efforts fail. In: Harvard Business Review, January 2007.
25. Nemec J. New Territorial and Administrative Structure of the Slovak Republic. In: Developing organizations and changing attitudes: public administration in Central and Eastern Europe: proceedings from the Fourth Annual Conference held in Tirana, March 28-30, 1996 / edited by Jak Jabes; NISPScee; Albanian Institute of Management and Public Administration. Bratislava: NISPAcee, 1997.
26. Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. (Recommendation 333 (2012)). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1993007&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true> (accesat la 30.06.16).